



Estratégia

CONCURSOS

Aula 0 - parte 2

Direito Administrativo p/ ABIN - Oficial de Inteligência

Professor: Herbert Almeida

AULA 00 (parte 2): Princípios implícitos

Sumário

PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS OU RECONHECIDOS	2
PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE	2
PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA.....	10
PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.....	15
PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO	18
PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA	22
PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE	24
PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA	24
QUESTÕES COMENTADAS NA AULA.....	26
GABARITO.....	29
REFERÊNCIAS	29

Olá pessoal, tudo bem?

Nesta aula, vamos complementar o estudo dos princípios administrativos, apresentando alguns dos princípios implícitos.

É isso, vamos à aula e bons estudos!

Princípios implícitos ou reconhecidos

Os princípios abordados a seguir, juntamente com os princípios da supremacia do interesse pública e da indisponibilidade do interesse público, estudados na primeira parte desta aula, são considerados implícitos ou reconhecidos quando se tem como parâmetro a Constituição Federal.

No entanto, se considerarmos as normas infraconstitucionais, vários deles constam expressamente em alguma lei. Por exemplo, na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, constam expressamente os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Feita essa abordagem, vamos partir para o estudo específico dos princípios implícitos (lembrando que, na primeira parte desta aula, nós já estudamos os princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, que também são implícitos na Constituição).

Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não se encontram previstos de forma expressa na Constituição Federal, mas estão previstos na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública federal.

Muitas vezes, esses dois princípios são tratados como sinônimos ou, pelo menos, são aplicados de forma conjunta. Por conseguinte, tentar diferenciá-los é um trabalho um tanto difícil.

Os dois princípios se aplicam na **limitação do poder discricionário**. A discricionariedade ocorre quando a lei deixa uma margem de decisão para o agente público aplicá-la ao caso concreto. Por exemplo, a Lei 8.112/1990 apresenta, entre as penalidades aplicáveis aos servidores públicos, a advertência, a suspensão e a demissão. No caso concreto, caberá à autoridade responsável decidir qual das penalidades será cabível. Isso é a discricionariedade. Contudo, ela não pode ser exercida de forma ilimitada.

Vamos voltar ao exemplo. Quanto à suspensão, a Lei 8.112/1990 determina que ela será aplicada em caso de reincidência das faltas

punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de noventa dias. Agora, suponha que um servidor chegue atrasado, de forma injustificada, por uma hora e, por consequência, após a realização das formalidades legais, seja penalizado com advertência. Imagine que, uma semana após ser penalizado, o agente volte a chegar atrasado. Após o regular processo administrativo, a autoridade competente aplicou a penalidade de suspensão por noventa dias, ou seja, o limite máximo para este tipo de penalidade. Todavia, o atraso do servidor não gerou nenhum outro prejuízo nem prejudicou ninguém. Dessa forma, podemos considerar o ato da autoridade pública desarrazoado, uma vez que ele poderia ter alcançado a finalidade pública com uma pena muito menos gravosa. No caso, a autoridade agiu dentro de sua **competência**, cumpriu as **formalidades** – pois instaurou o devido processo administrativo – e teve como **finalidade** o interesse público – uma vez que buscou punir o agente para evitar novas irregularidades. Contudo, a medida foi exagerada, incoerente com os fatos. Imaginem um novo atraso, novamente sem outros prejuízos, *seria o servidor demitido por isso¹*?

Dessa forma, os princípios em comento realizam uma **limitação à discricionariedade administrativa**, em particular na restrição ou condicionamento de direitos dos administrados ou na imposição de sanções administrativas, permitindo que o Poder Judiciário anule os atos que, pelo seu **excesso**, mostrem-se ilegais e ilegítimos e, portanto, passíveis de **anulação**.

Após esse exemplo, podemos tentar conceituar os dois princípios.

A **razoabilidade** impõe que, ao atuar dentro da discricionariedade administrativa, o agente público deve obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas. Dessa forma, ao fugir desse limite de aceitabilidade, os atos serão ilegítimos e, por conseguinte, serão passíveis de invalidação jurisdicional. São ilegítimas, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, *“as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricionariedade”*.

¹ Exemplo adaptado de Furtado, 2012, p. 101.

A **proporcionalidade**, por outro lado, exige o **equilíbrio entre os meios que a Administração utiliza e os fins que ela deseja alcançar**, segundo os padrões comuns da sociedade, analisando cada caso concreto². Considera, portanto, que as competências administrativas só podem ser exercidas validamente na **extensão** e **intensidade** do que seja realmente necessário para alcançar a finalidade de interesse público ao qual se destina. Em outras palavras, o princípio da proporcionalidade tem por objeto o controle do **excesso de poder**, pois nenhum cidadão pode sofrer restrições de sua liberdade além do que seja indispensável para o alcance do interesse público.

Dos conceitos apresentados acima, é possível perceber o quanto é difícil diferenciar um do outro. Nos dois casos, os agentes públicos não podem realizar exageros, devendo sempre obedecer a padrões de adequação entre meios e fins. Quanto ao **excesso de poder**, por exemplo, podemos afirmar seguramente que ele se aplica aos dois princípios. Nesse sentido, alguns doutrinadores chamam o princípio da razoabilidade de **princípio da proibição de excesso**³; enquanto outros relacionam esse aspecto (excesso de poder) ao princípio proporcionalidade⁴.

Por isso, alguns autores consideram que o princípio da proporcionalidade é uma das facetas do princípio da razoabilidade⁵, ou seja, aquele está contido no conceito deste. Isso porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige **proporcionalidade** entre os meios de que se utiliza a Administração Pública e os fins que ela tem que alcançar.

Em que pese sirvam de fundamento para o Judiciário analisar os atos discricionários, os princípios não significam invasão ao poder de decisão da Administração Pública, naquilo que se chama mérito administrativo – conveniência e oportunidade. O juiz jamais poderá intervir quando o agente público possui duas alternativas igualmente válidas para alcançar a finalidade pública, ou seja, quando existe um grau de “liberdade” e o agente age dentro desse parâmetro, o Poder Judiciário não poderá desfazer o ato administrativo.

² Marinela, 2013, p. 56.

³ e.g. Meirelles, 2013, p. 96; Marinela, 2013, p. 54.

⁴ e.g. Mendes, 2001.

⁵ Di Pietro, 2014, p. 81; Bandeira de Mello, 2014, p. 114.

Entretanto, os atos desarrazoados, realizados de maneira ilógica ou incoerente, não estão dentro da margem de liberdade. As decisões que violarem a razoabilidade não são inconvenientes; mas são, na verdade, ilegais e ilegítimas, por isso passíveis de **anulação** mediante provocação do Poder Judiciário por meio da ação cabível. Nesse sentido, vejamos as palavras do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello:

Não se imagina que a correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o “mérito” do ato administrativo, isto é, o campo de “liberdade” conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. Tal não ocorre porque a sobredita “liberdade” é liberdade *dentro da lei*, vale dizer, segundo as possibilidades nela comportadas. Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos.

Dessa forma, quando o Judiciário analisa um ato administrativo com fundamento da razoabilidade e proporcionalidade, ele não tomará como base a conveniência e oportunidade, mas a legalidade e legitimidade. Dessa forma, não se trata de revogação – que só pode ser realizada pela própria Administração –, mas de **anulação** do ato desarrazoado ou desproporcional.



Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não invadem o mérito administrativo, pois analisam a legalidade e legitimidade.

A proporcionalidade possui três elementos que devem ser analisados no caso concreto: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.



O princípio da proporcionalidade possui três elementos que devem ser observados no caso concreto:

- **adequação (pertinência, aptidão)**: significa que o meio empregado deve ser compatível com o fim desejado. Os meios devem ser efetivos para os resultados que se deseja alcançar.
- **necessidade (exigibilidade)**: não deve existir outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, isto é, o meio escolhido deve ser o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos;
- **proporcionalidade em sentido estrito**: a vantagens a serem conquistadas devem

superar as desvantagens.

Pela adequação, verifica-se se o ato realmente é um meio compatível para alcançar os resultados desejados. A necessidade, por outro lado, verifica se não existem outros atos que causem menos limitação e, ainda assim, sirvam para satisfazer o interesse público. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito avalia se as vantagens conquistadas superam as limitações impostas ao administrado.

Na Lei 9.784/1999, podemos encontrar diversas aplicações desses princípios. Por exemplo, o art. 29, §2º, estabelece que os “atos de instrução que exijam a atuação dos interessados **devem realizar-se do modo menos oneroso para estes**”. Já o parágrafo único, art. 2º, dispõe que, nos processos administrativos, deve ser observados, entre outros, os seguintes critérios: “**adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público**” (inc. VI); “observância das **formalidades essenciais** à garantia dos direitos dos administrados” (inc. VIII); “**adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados**”.

Com efeito, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não servem apenas para o controle dos atos administrativos⁶, mas de qualquer outra função do Estado. Nesse contexto, não é raro o STF pode declarar a inconstitucionalidade material – aquela que se relaciona com o conteúdo – de uma lei (que se insere na função legislativa) se ela se mostrar desproporcional ou desarrazoada⁷.

⁶ Exemplo de aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade no controle de ato administrativo encontra-se no [RMS 28208/DF](#), em que o STF anulou a pena de demissão de servidor, uma vez que o suposto delito cometido não ficou comprovado no âmbito Penal, além de não se ter notícia da prática de outros atos irregulares por parte do agente, podendo-se afirmar que se tratava de servidor público possuidor de bons antecedentes, além de detentor de largo tempo de serviço prestado ao Poder Público.

⁷ Por exemplo, na [ADI 855/PR](#), o STF declarou inconstitucional lei que obrigava os estabelecimentos que comercializem gás liquefeito de petróleo a pesarem, à vista do consumidor, os botijões ou cilindros entregues ou recebidos para substituição, com abatimento proporcional do preço do produto ante a eventual verificação de diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade líquida especificada no recipiente. A Corte entendeu que esse tipo de balança não alcançaria os benefícios desejados, uma vez que sua utilização ensejaria custos elevados, alta capacidade tecnológica e inviabilizaria, por exemplo, a entrega domiciliar.



1. (Cespe – Técnico/Anatel/2012) De acordo com dispositivo expresso da Constituição Federal, a administração pública deve agir de acordo com o princípio da proporcionalidade.

Comentário: os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não possuem previsão expressa na Constituição, existindo apenas implicitamente em decorrência do princípio do devido processo legal.

Gabarito: errado.

2. (Cespe – Técnico/ANAC/2012) O princípio da razoabilidade é assegurado no processo administrativo por meio da adequação entre meios e fins e da vedação à imposição de obrigações, restrições e sanções superiores àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Comentário: perfeito! O princípio da proporcionalidade exige adequação entre os meios empregados e os fins desejados, uma vez que ninguém está obrigado a sofrer limitações superiores ao necessário para o atendimento da finalidade pública.

Gabarito: correto.

3. (Cespe – Analista/ECT/2011) Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam mencionados no texto constitucional, estão previstos, de forma expressa, na lei que rege o processo administrativo federal.

Comentário: nos termos da Lei 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo na Administração Pública federal, devem ser observados “princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (art. 2º). Logo, esses princípios são implícitos na Constituição Federal e expressos na Lei 9.784/1999.

Gabarito: correto.

4. (Cespe – AJ/STM/2011) O princípio da razoabilidade refere-se à obrigatoriedade da administração pública em divulgar a fundamentação de suas decisões por meio de procedimento específico.

Comentário: a razoabilidade se refere à obediência de critérios racionais no exercício dos atos discricionários. A questão apresentou o conceito do princípio da motivação.

Gabarito: errado.

5. (Cespe – Administrador/MS/2009) Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam previstos no texto constitucional, encontram aplicação em sede administrativa, especialmente no controle de atos discricionários que impliquem restrição a direito dos administrados ou imposição de sanções administrativas.

Comentário: a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade se destina exatamente a evitar exageros nas limitações ou condicionamentos de direitos ou nas aplicações de sanções de maneira excessiva. Referem-se, portanto, a um limite ao poder discricionário dos agentes públicos, podendo ser chamados de “princípio(s) da proibição de excessos”.

Gabarito: correto.

6. (Cespe – Especialista em Regulação/Anatel/2009) O princípio da proporcionalidade acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do poder público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

Comentário: a constitucionalidade material se refere ao controle do conteúdo da norma. Assim, quando um ato administrativo ou uma lei impõem limitações excessivas, diz-se que o seu conteúdo (material) restringe excessivamente os direitos das pessoas e, portanto, estão incompatíveis com a Constituição Federal. Conquanto não estejam previstos expressamente na Carta Política, esses princípios são decorrências lógicas do texto constitucional, ou seja, constam implicitamente na CF/88. Logo, o abuso de poder público, no exercício de suas funções, pode ser qualificado como parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais.

Gabarito: correto.

7. (Cespe – Assistente/Unipampa/2009) A adequação e a exigibilidade da conduta estatal são fundamentos do princípio da proporcionalidade.

Comentário: os fundamentos do princípio da proporcionalidade são: adequação, exigibilidade e proporcionalidade *stricto sensu*. Apesar de incompleto, o item não está errado, pois não disse “somente” ou “apenas”. De fato, a adequação e a exigibilidade são fundamentos do princípio da proporcionalidade.

Gabarito: correto.

8. (Cespe – Nível Superior/MDS/2008) Caso a administração pública tenha

tomado uma providência desarrazoada, a correção judicial embasada na violação do princípio da razoabilidade invadirá o mérito do ato administrativo, isto é, o campo de liberdade conferido pela lei à administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade.

Comentário: quando o Poder Judiciário anula um ato administrativo por considerá-lo desarrazoado ou desproporcional, ele não está adentrando no mérito administrativo. Vale dizer, a análise de mérito, que compreende a conveniência e oportunidade, insere-se na função administrativa e, portanto, é privativa do agente investido dessa função. Logo, o Judiciário não pode invadir o mérito.

Contudo, quando a medida é desproporcional, ela se mostra desconforme com a lei, ou seja, não se encontra dentro da margem atribuída pela legislação ao agente público. Portanto, a razoabilidade e proporcionalidade são fundamentadas no controle de legalidade e legitimidade, e, por conseguinte, permitem a anulação de atos administrativos pelo controle judicial.

Gabarito: errado.

9. (Cespe – Especialista em Regulação/Anatel/2004) O princípio da proporcionalidade compreende três outros subprincípios: o da pertinência ou aptidão, que se revela na exigência de que qualquer medida restritiva deve ser compatível com a finalidade perseguida; o da necessidade ou exigibilidade, segundo o qual a medida não pode ser substituída por outra, porventura, igualmente eficaz mas menos gravosa e tampouco há de exceder os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja; e o da proporcionalidade *stricto sensu*, que emerge da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para os atingidos e os objetivos perseguidos pelo legislador.

Comentário: apesar de antiga, essa questão é muito boa para demonstrar a composição do princípio da proporcionalidade, que se subdivide em:

- **adequação, pertinência ou aptidão** – que se revela na exigência de que qualquer medida restritiva deve ser compatível com a finalidade perseguida – adequação entre meios e fins;
- **necessidade ou exigibilidade** – deve-se verificar se não existe outra medida que seja tão eficaz para alcançar o interesse público, mas que possa ser menos gravosa à pessoa que terá os direitos restringidos;
- **proporcionalidade *stricto sensu*** – que realiza uma ponderação entre as restrições impostas aos atingidos e os benefícios desejados pelo legislador. Busca verificar se os benefícios desejados superam as limitações ou condicionamentos aplicados.

Gabarito: correto.

Princípio da autotutela

Não se pode esperar que os agentes públicos sempre tomem as decisões corretas no desempenho de suas funções. Dessa forma, é imperioso que exista uma forma de a Administração corrigir os seus próprios atos.

Nesse sentido, o **princípio da autotutela** estabelece que a Administração Pública possui o poder de controlar os seus próprios atos, **anulando-os** quando ilegais ou **revogando-os** quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente.

Este princípio decorre possui previsão em duas súmulas do STF, a 346, que estabelece que “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, e 473, que dispõe o seguinte:

Súmula nº 473

A Administração pode **anular** seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam **ilegais**, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los**, por motivo de **conveniência** ou **oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (grifos nossos)

Atualmente, o princípio ganhou previsão legal, conforme consta no art. 53 da Lei 9.784/1999: “A Administração **deve** anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e **pode** revogá-los por motivo de *conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*” (grifos nossos).

Nesse contexto, a autotutela envolve dois aspectos da atuação administrativa:

- a) **legalidade**: em relação ao qual a Administração procede, de ofício ou por provocação, a **anulação** de atos **ilegais**; e
- b) **mérito**: em que reexamina atos anteriores quanto à **conveniência** e **oportunidade** de sua manutenção ou desfazimento (**revogação**).

Quanto ao **aspecto da legalidade**, conforme consta na Lei 9.784/1999, a Administração deve anular seus próprios atos, quando possuírem alguma ilegalidade. Trata-se, portanto, de um **poder-dever**, ou seja, uma obrigação. Dessa forma, o controle de legalidade, em

decorrência da autotutela, pode ser realizado independentemente de provocação, pois se trata de um poder-dever **de ofício** da Administração.

Todavia, no Brasil vigora o **princípio da inafastabilidade de tutela jurisdicional** (sistema de jurisdição única), segundo o qual a lei não afastará do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5º, XXXV). Assim, o controle de legalidade realizado pela própria Administração Pública não afasta a competência do Poder Judiciário de controlar a legalidade dos atos públicos.

A diferença, no entanto, é que a Administração pode agir de ofício, enquanto o Poder Judiciário só atuará mediante provocação.

A Administração não se limita ao controle de atos ilegais, pois poderá retirar do mundo jurídico **atos válidos**, porém que se mostraram inconvenientes ou inoportunos. Nesse caso, não estamos mais falando de controle de legalidade, mas de controle de mérito. Dessa forma, após o juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade, a Administração poderá **revogar** o ato. Aqui reside uma segunda diferença da autotutela para o controle judicial, pois somente a própria Administração que editou o ato poderá revogá-lo, não podendo o Poder Judiciário anular um ato válido, porém inconveniente de outro Poder.

Vale dizer, o Poder Judiciário poderá anular um ato ilegal de outro Poder, porém não poderá revogar um **ato válido**. Isso ocorre porque o controle judicial analisa os aspectos de legalidade e legitimidade, mas não pode se imiscuir no mérito administrativo⁸.

Cumprе frisar, no entanto, que o controle judicial faz parte da função típica do Poder Judiciário, que ocorrerá, por exemplo, quando esse Poder anula um ato administrativo do Poder Executivo. Contudo, quando estiver exercendo a sua função atípica de administrar (*função administrativa*), o Poder Judiciário também poderá revogar os seus próprios atos. Isso porque, nesse caso, estará atuando como um órgão administrativo e não como “Poder Judiciário”.

Dessa forma, a autotutela é mais ampla que o controle judicial em dois aspectos. Em primeiro lugar, porque permite a atuação, tanto na

⁸ O Poder Judiciário, e os demais órgãos de controle, não poderão invadir o mérito, ou seja, a conveniência e a oportunidade que cabe ao gestor. Todavia, isso **não** impede o controle dos atos discricionários, que poderão ser analisados sobre o prisma da legalidade e legitimidade. Assim, se um ato discricionário fugir da liberdade atribuída pela lei ao agente público, ou então se for realizado de forma desproporcional, poderá o Poder Judiciário realizar o controle, **anulando** o ato. Dessa forma, não ocorreu revogação, mas sim a anulação em virtude de o ato ocorrer fora dos parâmetros legais, ou seja, o ato **não** era válido.

revogação quanto na anulação, **de ofício**, ou seja, independentemente de provocação; enquanto a tutela jurisdicional pressupõe necessariamente tal manifestação (princípio da inércia). Em segundo lugar, porque somente na autotutela é possível **revogar** os atos administrativos.



Resumindo

	Autotutela	Controle Judicial
Legalidade	Poderá <u>anular</u> seus atos, de ofício ou por provocação.	Poderá <u>anular</u> , somente por provocação.
Mérito (conveniência e oportunidade)	Poderá <u>revogar</u> seus atos, de ofício ou por provocação	<u>Não</u> pode revogar.

A despeito de ser um poder-dever, nem sempre a anulação será a melhor alternativa. Conforme dispõe Fernanda Marinela⁹, o administrador deverá anular os atos ilegais, salvo quando a sua retirada causar danos graves ao interesse público, motivo que, considerando a sua supremacia, justifica a manutenção do ato, desde que não se perda de vista a proporcionalidade entre o benefício e o prejuízo causados, além do princípio da segurança jurídica.

Com efeito, a autotutela também encontra limites no **princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas**. Assim, conforme consta no art. 54 da Lei 9.784/1999, o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. Assim, após esse prazo, o exercício da autotutela se torna incabível.

Finalmente, outra limitação para a autotutela se refere à necessidade de oportunizar o **contraditório** e a **ampla defesa**, por meio de processo administrativo, às pessoas cujos interesses serão afetados negativamente em decorrência do desfazimento do ato.

Todavia, conforme ensina Lucas Rocha Furtado¹⁰, a necessidade de direito de defesa só ocorre nas hipóteses de **atos individuais** – definidos estes como os atos que afetam pessoa ou pessoas determinadas –, como a anulação da nomeação de uma pessoa aprovada em concurso. Nesse caso, a nomeação é um ato individual, pois alcançou uma pessoa determinada. Para anular esse ato, deverá ser oportunizado o

⁹ Marinela, 2013, p. 64.

¹⁰ Furtado, 2012, p. 114.

contraditório e a ampla defesa ao interessado, que poderá trazer argumentos para evitar o desfazimento do ato. Por outro lado, quando os atos forem gerais, como a anulação de um concurso público por motivo de vazamento de gabarito, não se fala em direito de defesa.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta um segundo significado do princípio da autotutela. De acordo com a doutrinadora, a autotutela também se refere ao poder que a Administração Pública possui para **zelar pelos bens que integram o seu patrimônio**, sem necessitar de título fornecido pelo Poder Judiciário. Assim, ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que coloquem em risco a conservação desses bens.

Vamos resolver algumas questões?



10. (Cespe – Nível Superior/Suframa/2014) O princípio administrativo da autotutela expressa a capacidade que a administração tem de rever seus próprios atos, desde que provocada pela parte interessada, independentemente de decisão judicial.

Comentário: no exercício da autotutela, a Administração poderá atuar **de ofício ou por provocação**, podendo anular os seus próprios atos quando ilegais ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade. Logo, não é necessária a provocação da parte. O Poder Judiciário, por outro lado, só poderá realizar o controle judicial por meio de provocação de algum interessado.

Gabarito: errado.

11. (Cespe – ATA/MIN/2013) Considere a seguinte situação hipotética. Determinado ministério publicou edital de concurso público para o preenchimento de cargos vagos da pasta, dele constando restrição desarrazoada em relação à idade mínima do candidato para inscrição no certame. Nessa situação, a própria administração pública, percebendo tal ilegalidade, e independentemente de decisão judicial, poderá anular, de ofício, o ato por ela praticado com base no princípio da autotutela.

Comentário: como vimos, quando se deparar com uma ilegalidade, a Administração Pública **deverá** exercer o seu poder de autotutela. No entanto, devemos frisar que as súmulas 346 e 473 utilizam o termo “pode”, no sentido de que a Administração possui o poder para isso. Assim, o item tornou-se

subjetivo, pois, se considerada a palavra “pode”, no sentido de possuir poder para anular, a questão estaria correto. Porém, se empregar a palavra no sentido de possibilidade, o item estaria errado, pois não é uma opção, mas um dever. Por conseguinte, o Cespe optou pela anulação. Vejamos a justificativa da banca:

O termo “poderá” permite mais de uma interpretação: se visto no sentido de empoderamento, o item está correto, uma vez que a Administração possui o poder de anular seus atos administrativos ilegais pelo princípio da autotutela; porém, se visto no sentido de possibilidade, o item seria errado, pois não é uma opção da Administração anular seus atos administrativos ilegais, mas sim, um dever. Por esse motivo, opta-se pela anulação do gabarito do item.

Gabarito: anulado.

12. (Cespe – Procurador/MP-TCDF/2013) Constitui exteriorização do princípio da autotutela a súmula do STF que enuncia que “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados dos vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Comentário: a questão é cópia literal da súmula 473 do STF, que demonstra a exteriorização do princípio da autotutela. Logo, o item está correto.

Gabarito: correto.

13. (Cespe - Município do Ipojuca/2009) Segundo o princípio da autotutela, é vedado aos demais poderes e ao Ministério Público realizar o controle dos atos discricionários do Poder Executivo.

Comentário: ato discricionário é aquele em que a lei deixa uma margem de escolha ao agente público. Por exemplo, imagine que uma lei dispôs que o agente público pode sancionar um morador que desrespeitar normas de segurança na reforma de sua casa. As penalidades previstas na lei são advertência e multa, cabendo ao agente analisar o caso e definir a sanção a ser aplicada. Ao se deparar com uma situação como essa, o agente público deverá decidir, discricionariamente, qual a penalidade será aplicada.

Assim, não pode o Poder Judiciário invadir o mérito da decisão, porém poderá analisar se ocorreu algum exagero. Nesse caso (exagero), a discricionariedade fugiu do razoável, motivo pela qual será possível anular o ato. Assim, o Poder Judiciário – e o Ministério Público como órgão que poderá impetrar as devidas ações judiciais – não pode interferir no mérito do ato discricionário, mas poderá analisá-lo para verificar se nenhuma ilegalidade foi cometida.

Assim, o princípio da autotutela não afasta o controle dos atos discricionários realizado pelos outros poderes sobre o Poder Executivo.

Gabarito: errado.

Princípio da motivação

A motivação representa que o administrador deve indicar os fundamentos **de fato e de direito** que o levam a adotar qualquer decisão no âmbito da Administração Pública, demonstrando a **correlação lógica** entre a situação ocorrida e as providências adotadas. Dessa forma, a motivação serve de fundamento para examinar a finalidade, a legalidade e a moralidade da conduta administrativa.

O princípio da motivação é decorrência do Estado Democrático de Direito, determinando que os agentes públicos, ao decidir, **apresentem os fundamentos que os levaram a tal posicionamento**. Assim, apesar de não constar expressamente, ele decorre da interpretação de diversos dispositivos constitucionais¹¹.

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles¹², para o direito público a vontade do administrador é irrelevante, pois os seus desejos, ambições, programas e atos não possuem validade jurídica se não estiverem alicerçadas no Direito e na Lei. Dessa forma, como ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, todo ato do Poder Público deve trazer consigo a demonstração da base legal e de seu motivo.

As discussões doutrinárias deixam dúvidas sobre a necessidade ou não de motivar todos os atos administrativos. Alguns doutrinadores¹³ entendem que, em alguns atos administrativos, oriundos do **poder discricionário**, a justificação será dispensável, bastando demonstrar a **competência** e a conformação do **ato com o interesse público**.

¹¹ Para o Poder Judiciário, todavia, este princípio consta expressamente no inc. X, art. 93 – que também se aplica ao Ministério Público por determinação do art. 129, §4º – que determina que as “*decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros*”. Para concursos, contudo, vale a regra geral: o princípio da motivação é implícito.

¹² Meirelles, 2013, p. 106.

¹³ e.g. Meirelles, 2013, p. 107.

Contudo, o posicionamento da doutrina majoritária e da jurisprudência, não é esse. A professora Maria Di Pietro¹⁴ assevera que a obrigatoriedade de motivar se justifica em qualquer tipo de ato, pois se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos. No mesmo sentido, Lucas Rocha Furtado¹⁵ ensina que **todos os atos administrativos devem ser motivados, sejam eles discricionários ou vinculados**, com uma única exceção, que é a **exoneração de ocupante de cargo em comissão, conhecida como exoneração *ad nutum***, uma vez que possui tratamento constitucional próprio¹⁶.

Na mesma linha, o STJ entende que o motivo é requisito necessário à formação do ato administrativo, sendo que a motivação é obrigatória ao exame da finalidade e da moralidade administrativa¹⁷.

Com efeito, a Lei 9.784/1999 determina que a “*indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão*” é um dos critérios aplicáveis ao processo administrativo (art. 2º, parágrafo único, VII). Além disso, “Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação **dos fatos** e **dos fundamentos jurídicos**” (art. 50). Em seguida, a Lei dispõe que os atos administrativos devem ser motivados quando:

- a) neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- b) imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- c) decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- d) dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- e) decidam recursos administrativos;
- f) decorram de reexame de ofício;
- g) deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- h) importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

¹⁴ Di Pietro, 2014, p. 82.

¹⁵ Furtado, 2012, p. 104.

¹⁶ Art. 37. [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público [...], **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**;

¹⁷ STJ, [AgRg no RMS 15.350/DF](#): “1. O motivo é requisito necessário à formação do ato administrativo e a motivação, alçada à categoria de princípio, é obrigatória ao exame da legalidade, da finalidade e da moralidade administrativa”.

Segundo a Lei de Processo Administrativo, a motivação de “***ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato***” (art. 50, §1º). Nesse caso, percebe-se a possibilidade da **motivação aliunde**, que é realizada pela mera referência, no ato, a pareceres, informações ou propostas anteriores¹⁸.

A Lei dispõe ainda que, “*Na solução de vários assuntos da mesma natureza*”, poderá ser utilizado **meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões**, desde que isso não prejudique direito ou garantia dos interessados (art. 50, §1º).

Por fim, a motivação das “**decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais**” deverá constar da respectiva ata ou de termo escrito (art. 50, §2º).

Vamos resolver algumas questões!



14. (Cespe – ATA/MJ/2013) Motivação é um princípio que exige da administração pública indicação dos fundamentos de fato e de direito de suas decisões.

Comentário: a motivação significa que a Administração deve apresentar os fundamentos de fato – a ocorrência dos pressupostos ou a situação real que levou à decisão – e de direito – os motivos previstos em lei. Trata-se de um princípio constitucional implícito, mas que possui previsão na Lei 9.784/1999 (art. 2º, caput e inc. VII do parágrafo único; e art. 50).

Gabarito: correto.

15. (Cespe – Assistente/FUB/2013) É aplicável ao processo administrativo o princípio da obrigatória motivação, pelo qual a autoridade administrativa deve indicar os pressupostos de fato e de direito que determinam a sua decisão.

Comentário: no caso, a questão se referiu diretamente ao processo administrativo, que, conforme vimos, determina a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinam a sua decisão (Lei 9.784/1999: art. 2º, parágrafo único, inc. VII; art. 50, *caput*).

¹⁸ A motivação *aliunde* é aceita pela doutrina (Meirelles, 2013, p. 108) e também na jurisprudência (STF, [MS 25518/DF](#)).

Gabarito: correto.

16. (Cespe – AJ/TJ-RJ – Corregedoria de Justiça/2008 – adaptada) Pelo princípio da motivação, é possível a chamada motivação *aliunde*, ou seja, a mera referência, no ato, à sua concordância com anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, como forma de suprimimento da motivação do ato.

Comentário: a motivação *aliunde* é aquela que ocorre quando a motivação é realizada com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. Além de possuir previsão legal (Lei 9.784/1999, art. 50, §1º), a motivação *aliunde* já foi aceita pelo STF, conforme consta no MS 25.518/DF: “2. *Indiferente que o parecer a que se remete a decisão também se reporte a outro parecer: o que importa é que haja a motivação eficiente - na expressão de Baleeiro, controlável a posteriori*”.

Gabarito: correto.

Princípio da continuidade do serviço público

Conforme consta no art. 175 da Constituição Federal, “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a **prestação de serviços públicos**”. Os serviços públicos competem aos entes políticos (União, estados, Distrito Federal e municípios), mas podem ser descentralizados para a Administração Indireta ou para os delegatários de serviços públicos (concessionários e permissionários de serviços públicos).

Pelo princípio da continuidade, os serviços públicos devem ser prestados de maneira contínua, ou seja, sem parar. Isso porque é justamente pelos serviços públicos que o Estado desempenha suas funções essenciais ou necessárias à coletividade. Segundo Carvalho Filho, a “consequência lógica desse fato é a de que **não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade**”.



Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta as seguintes consequências do princípio da continuidade¹⁹:

a) **proibição de greve dos servidores públicos** – essa não é mais uma proibição

¹⁹ Di Pietro, 2014, pp. 71-72.

absoluta, uma vez que o art. 37, VII, determina que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”;

- b) **necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição** para preencher as funções públicas temporariamente vagas;
impossibilidade, para quem contratada com a Administração, de invocar a cláusula da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*) nos contratos que tenham por objeto a execução de serviço público *[na verdade, não temos uma impossibilidade, mas uma limitação. Por exemplo, a Lei 8.666/1993 determina que o particular deverá continuar a cumprir o contrato, mesmo após um atraso de até 90 (noventa) dias nos pagamentos devidos (art. 78, XV);*
- c) faculdade que se reconhece à Administração de **utilizar os equipamentos e instalações da empresa com que ela contrata**, para assegurar a continuidade do serviço;
- d) com o mesmo objetivo, a **encampação da concessão de serviço público**.

A continuidade dos serviços públicos guarda relação com o princípio da supremacia do interesse público, pois pretende que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventuais interesses particulares.

Por essa razão, acaba limitando, em algumas hipóteses, os direitos individuais, buscando assegurar o interesse maior da coletividade. Nesse sentido, vale trazer a situação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos. Inicialmente, o STF entendia o direito de greve era norma de eficácia limitada e que, portanto, não poderia ser exercida enquanto não fosse editada a lei específica prevista no art. 37, VII. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar os mandatos de injunção 670-ES, 708-DF e 712-PA, decidiu pela aplicação da Lei 7.783/1989 – que regulamenta o direito de greve dos trabalhadores – suprimindo temporariamente a omissão legislativa. Com isso, os servidores públicos passaram a poder exercer o seu direito constitucional.

Atualmente, no entanto, a Corte apresentou novo entendimento, **restringindo o direito de greve** para algumas categorias, como as que exercem atividades relacionadas com **a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça, as carreiras de**

Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária, e a saúde pública²⁰.

Além disso, o princípio da continuidade já foi invocado pelo Tribunal de Contas da União, que, ao identificar falhas em procedimento licitatório utilizado para contratar determinada empresa para prestar serviços essenciais à Administração Pública, optou por determinar que o órgão realizasse nova licitação, sem fixar, no entanto, prazo para que o órgão anulasse o contrato. Com isso, o TCU permitiu que fosse dada **continuidade aos serviços** durante o período estritamente necessário para a realização da nova contratação²¹.

Todavia, a continuidade não possui caráter absoluto, existindo situações em que é possível a paralisação temporária dos serviços públicos. Nesse sentido, a Lei 8.987/1995 prescreve que **não se caracteriza como descontinuidade do serviço** a sua interrupção em situação de emergência ou, após prévio aviso, quando: (a) motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; (b) por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (art. 6º, §3º). Dessa forma, é plenamente possível a suspensão de serviço por falta de pagamento de fatura, mas que deverá ser restabelecido tão logo o débito seja quitado.

Vamos resolver algumas questões de provas.



17. (Cespe – Analista/Serpro/2013) Resulta do princípio da continuidade a vedação à greve aos servidores que realizam atividades consideradas, em lei, imprescindíveis ao desenvolvimento e à segurança da comunidade.

Comentário: a Constituição Federal assegura o direito de greve aos servidores públicos, conforme consta no art. 37, VII. Todavia, até o presente momento, a mencionada lei não foi editada, o que fez que o STF decidisse pela aplicação da Lei 7.783/1989, que trata do direito de greve dos trabalhadores do setor privado. Todavia, o entendimento atual é que algumas

²⁰ STF: [Rcl 6.568-SP](#).

²¹ [Acórdão 57/2000-TCU-Plenário](#): “3. Acerta, a meu ver, a unidade instrutiva ao propor que o Tribunal determine à ICC a imediata realização de procedimento licitatório para a supressão da impropriedade acima referida e, ao mesmo tempo, sugerir a continuidade da execução dos serviços por parte da atual prestadora. Essa solução parece-me consentânea com o princípio da continuidade do serviço público, que não permite a interrupção dos serviços referidos, necessários à preservação do patrimônio público”. Veja também: Furtado, 2012, p. 113.

categorias, dentre elas aquelas relacionadas com o a manutenção da ordem pública e a segurança pública, possuem este direito restringido.

Dessa forma, por determinação do art. 37, VII, deve lei dispor sobre os limites para o exercício do direito de greve no serviço público. Assim, em que pese não conste expressamente na Constituição o trecho “*imprescindíveis ao desenvolvimento e à segurança da comunidade*”, podemos considerar que este é um dos tipos de atividades que possuem restrição ao direito de greve, o que deverá ser disciplinado em lei. Logo, o item está correto.

Gabarito: errado.

18. (Cespe – Especialista em Regulação/CF/Anatel/2008) Pelo princípio da continuidade, durante o período do contrato de concessão, a prestação do serviço não deve ser interrompido.

Comentário: a questão tomou a regra geral e, portanto, está correta, uma vez que, pelo princípio da continuidade, a prestação do serviço não pode ser interrompida. Além disso, enquanto na Lei 8.666/1993, que regulamenta os contratos administrativos, a inaplicabilidade à oposição da exceção do contrato não cumprido é relativa, pois o contratado poderá deixar de prestar o serviço após 90 (noventa) dias de atraso; na Lei 8.987/1995 – que trata da concessão e permissão de serviços públicos –, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado. Assim, nos contratos de concessão, as regras são muito mais rígidas, pois dependem de ação judicial, que deverá ser transitada em julgado.

Logo, durante a realização do contrato, a prestação do serviço não pode ser interrompida.

Vale lembrar que, no caso de inadimplência por parte do usuário, a interrupção da prestação do serviço também é possível (estritamente contra o usuário inadimplente).

Gabarito: correto.

19. (Cespe – Procurador/MPJTCU/2003) O princípio da continuidade do serviço público impossibilita a suspensão da execução do contrato em razão de inadimplência do poder público.

Comentário: nos contratos administrativos, o princípio da continuidade limita a invocação da exceção do contrato não cumprido. Todavia, essa regra não é absoluta, uma vez que o contratado pode deixar de prestar o serviço em algumas hipóteses, como os atrasos de pagamento superiores a 90 (noventa)

dias (Lei 8.666/1993, art. 78, XV). Assim, o princípio da continuidade pode limitar, mas não impossibilita a suspensão da execução do contrato em razão de inadimplência do poder público.

Gabarito: errado.

Princípio do contraditório e da ampla defesa

O princípio do contraditório e da ampla defesa decorre do art. 5º, LV, da Constituição Federal, que determina que “aos **litigantes**, em processo judicial ou **administrativo**, e aos **acusados** em geral **são assegurados o contraditório e ampla defesa**, com os meios e recursos a ela inerentes”. Além disso, eles constam expressamente no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999.

Conforme ensinamentos de Ada Pellegrini Grinover²², a Constituição estende as garantias a todos os processos administrativos, sejam eles punitivos, caso em que estaremos falando dos **acusados**, ou não punitivos, quando os envolvidos são apenas **litigantes**. Em síntese, o princípio do contraditório e da ampla defesa deve ser aplicado tanto em processos punitivos quanto nos não punitivos.

O contraditório e a ampla defesa estão intimamente relacionados com o princípio do devido processo legal. Na verdade, alguns autores os consideram eles subprincípios deste. O devido processo legal está previsto na CF, art. 5º, LIV, nos seguintes termos: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o **devido processo legal**”. Por esse princípio, a autoridade administrativa deve atuar, material e formalmente, nos termos que o direito determinar, impedindo que o processo de decisão do Poder Público ocorra de maneira arbitrária²³.

Dessa forma, consagra-se a exigência de um processo formal e regular, realizado nos termos de previsão legal, impedindo que a Administração Pública tome qualquer medida contra alguém, atingindo os seus interesses, sem lhe proporcionar o **direito ao contraditório e a ampla defesa**.

O **contraditório** se refere ao direito que o interessado possui de **tomar conhecimento das alegações** da parte contrária e contra eles **poder se contrapor**, podendo, assim, influenciar no convencimento do julgador. A

²² Grinover, *apud* Meirelles, 2013, p. 109.

²³ Marinela, 2013, p. 51.

ampla defesa, por outro lado, confere ao cidadão o direito de alegar e provar o que alega, podendo se valer **de todos os meios e recursos juridicamente válidos**, vedando, por conseguinte, o cerceamento do direito de defesa.

Decorre da ampla defesa o direito de apresentar os argumentos antes da tomada de decisão; de tirar cópias do processo; de solicitar produção de provas; de interpor recursos administrativo, mesmo que não exista previsão em lei para tal etc.

Por fim, a ampla defesa abrange também o direito à defesa técnica. Contudo, em processos administrativos, cabe ao interessado decidir se precisa ou não de defesa técnica, conforme entendimento do STF constante na **Súmula Vinculante nº 5**: “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”.



Em processo administrativo disciplinar, não é obrigatória a defesa técnica por advogado.

Vejamos como esses princípios são exigidos em provas.



20. (Cespe – Analista Processual/MEC/2014) Em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, é indispensável que o interessado seja representado, no curso de processo administrativo disciplinar, por advogado capaz de oferecer defesa técnica.

Comentário: conforme enunciado da Súmula Vinculante nº 5 do STF, a “falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”. Logo, a defesa por advogado **não** é indispensável, motivo pelo qual a questão está errada.

Gabarito: errado.

21. (Cespe – Administrador/MIN/2013) O desfazimento da nomeação de um agente administrativo somente pode ocorrer depois de assegurada a ele a garantia do contraditório e da ampla defesa.

Comentário: o desfazimento da nomeação de um agente influenciará negativamente os interesses dele e, por conseguinte, a Administração deverá

oportunizar o contraditório e a ampla defesa, permitindo que o interessado tente convencê-la da legalidade de sua nomeação. Logo, o item está correto.

Gabarito: correto.

Princípio da especialidade

O princípio da especialidade reflete a ideia de **descentralização administrativa**, em que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas. Decorre, ademais, dos princípios da **legalidade** e da **indisponibilidade do interesse público**.

Nessa linha, vale dizer que a Constituição Federal exige edição de lei específica para a **criação ou autorização de criação** das entidades da Administração Indireta (art. 37, XIX). Nesse caso, a lei deverá apresentar as **finalidades específicas** da entidade, vendando, por conseguinte, o exercício de atividades diversas daquelas previstas em lei, sob pena de nulidade do ato e punição dos responsáveis.

Embora tenha sido criado inicialmente para as autarquias, uma das espécies de entidades administrativas, o princípio aplica-se modernamente a todas as pessoas administrativas que integram a Administração Pública Indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica é um dos subprincípios básicos do Estado de Direito, fazendo parte do sistema constitucional como um todo e, portanto, trata-se de um dos mais importantes princípios gerais do Direito.

Ele tem por objetivo **assegurar a estabilidade das relações jurídicas já consolidadas**, frente à inevitável evolução do Direito, tanto em nível legislativo quanto jurisprudencial²⁴. Trata-se de um princípio com diversas aplicações, como a **proteção ao direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada**. Além disso, é fundamento da **prescrição e da decadência**, evitando, por exemplo, a aplicação de sanções administrativas vários anos após a ocorrência da irregularidade.

²⁴ Barchet, 2008, p. 61.

Além disso, o princípio é a base para a **edição das súmulas vinculantes**, buscando por fim a controvérsias entre os órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarretem “**grave insegurança jurídica** e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica” (CF, art. 103-A, §1º).

O princípio da segurança jurídica possui previsão no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999²⁵. Além disso, o inciso XIII, do parágrafo único, do mesmo artigo, determina que a Administração Pública deve obedecer ao critério da “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação**”.

Não se busca evitar que a Administração evolua e, por conseguinte, modifique o seu entendimento sobre as normas. Na verdade, deseja-se evitar que esse entendimento seja aplicado de forma retroativa, alterando as decisões já tomadas. Assim, a nova interpretação deverá ser aplicada somente aos casos futuros.

Segundo Di Pietro, a segurança se relaciona com a ideia de boa fé. Caso a Administração aplique adote determinado entendimento como correto, aplicando-o ao caso concreto, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que eles foram praticados com base em errônea interpretação. Busca-se, assim, que os direitos dos administrados fiquem flutuando conforme a variação de entendimentos da Administração ao longo do tempo.

De acordo com a Lei 9.784/1999, o “*direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários* **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé**” (art. 54). Dessa forma, evita-se que a Administração, **por meio do exercício da autotutela**, anule atos administrativos após cinco anos contados da data em que foram realizados, excepcionando os casos de comprovada má-fé. Nesses casos, buscando estabilizar as relações jurídicas, flexibiliza-se o princípio da legalidade convalidando atos viciados.

Vamos resolver algumas questões?!

²⁵ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (g.n.)



22. (Cespe – Ministério da Justiça 2014) O fundamento da prescrição administrativa reside no princípio da conservação dos valores jurídicos já concretizados, visando impedir, em razão do decurso do prazo legalmente fixado, o exercício da autotutela por parte da administração pública.

Comentário: os institutos da prescrição e da decadência objetivam limitar o poder da administração rever os seus atos após o decurso de determinado tempo. Como vimos, a Lei 9.784/1999 estabelece o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração anule os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo se comprovada má-fé. Assim, a prescrição e a decadência impedem o exercício da autotutela depois de exaurido o prazo fixado em lei. Logo, o item está correto.

Gabarito: correto.

Agora sim! Nossa aula sobre princípios está concluída. Espero por vocês em nossa próxima aula! Bons estudos e até breve.

HERBERT ALMEIDA.

herbert@estrategiaconcursos.com.br

<http://www.estrategiaconcursos.com.br/cursosPorProfessor/herbert-almeida-3314/>

QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

- 1. (Cespe – Técnico/Anatel/2012)** De acordo com dispositivo expresso da Constituição Federal, a administração pública deve agir de acordo com o princípio da proporcionalidade.
- 2. (Cespe – Técnico/ANAC/2012)** O princípio da razoabilidade é assegurado no processo administrativo por meio da adequação entre meios e fins e da vedação à imposição de obrigações, restrições e sanções superiores àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.
- 3. (Cespe – Analista/ECT/2011)** Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam mencionados no texto constitucional, estão previstos, de forma expressa, na lei que rege o processo administrativo federal.

4. **(Cespe – AJ/STM/2011)** O princípio da razoabilidade refere-se à obrigatoriedade da administração pública em divulgar a fundamentação de suas decisões por meio de procedimento específico.
5. **(Cespe – Administrador/MS/2009)** Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam previstos no texto constitucional, encontram aplicação em sede administrativa, especialmente no controle de atos discricionários que impliquem restrição a direito dos administrados ou imposição de sanções administrativas.
6. **(Cespe – Especialista em Regulação/Anatel/2009)** O princípio da proporcionalidade acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do poder público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.
7. **(Cespe – Assistente/Unipampa/2009)** A adequação e a exigibilidade da conduta estatal são fundamentos do princípio da proporcionalidade.
8. **(Cespe – Nível Superior/MDS/2008)** Caso a administração pública tenha tomado uma providência desarrazoada, a correção judicial embasada na violação do princípio da razoabilidade invadirá o mérito do ato administrativo, isto é, o campo de liberdade conferido pela lei à administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade.
9. **(Cespe – Especialista em Regulação/Anatel/2004)** O princípio da proporcionalidade compreende três outros subprincípios: o da pertinência ou aptidão, que se revela na exigência de que qualquer medida restritiva deve ser compatível com a finalidade perseguida; o da necessidade ou exigibilidade, segundo o qual a medida não pode ser substituída por outra, porventura, igualmente eficaz mas menos gravosa e tampouco há de exceder os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja; e o da proporcionalidade *stricto sensu*, que emerge da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para os atingidos e os objetivos perseguidos pelo legislador.
10. **(Cespe – Nível Superior/Suframa/2014)** O princípio administrativo da autotutela expressa a capacidade que a administração tem de rever seus próprios atos, desde que provocada pela parte interessada, independentemente de decisão judicial.
11. **(Cespe – ATA/MIN/2013)** Considere a seguinte situação hipotética. Determinado ministério publicou edital de concurso público para o preenchimento de cargos vagos da pasta, dele constando restrição desarrazoada em relação à idade mínima do candidato para inscrição no certame. Nessa situação, a própria administração pública, percebendo tal ilegalidade, e independentemente de decisão judicial, poderá anular, de ofício, o ato por ela praticado com base no princípio da autotutela.

- 12. (Cespe – Procurador/MP-TCDF/2013)** Constitui exteriorização do princípio da autotutela a súmula do STF que enuncia que “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados dos vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.
- 13. (Cespe - Município do Ipojuca/2009)** Segundo o princípio da autotutela, é vedado aos demais poderes e ao Ministério Público realizar o controle dos atos discricionários do Poder Executivo.
- 14. (Cespe – ATA/MJ/2013)** Motivação é um princípio que exige da administração pública indicação dos fundamentos de fato e de direito de suas decisões.
- 15. (Cespe – Assistente/FUB/2013)** É aplicável ao processo administrativo o princípio da obrigatoria motivação, pelo qual a autoridade administrativa deve indicar os pressupostos de fato e de direito que determinam a sua decisão.
- 16. (Cespe – AJ/TJ-RJ – Corregedoria de Justiça/2008 – adaptada)** Pelo princípio da motivação, é possível a chamada motivação *aliunde*, ou seja, a mera referência, no ato, à sua concordância com anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, como forma de suprimento da motivação do ato.
- 17. (Cespe – Analista/Serpro/2013)** Resulta do princípio da continuidade a vedação à greve aos servidores que realizam atividades consideradas, em lei, imprescindíveis ao desenvolvimento e à segurança da comunidade.
- 18. (Cespe – Especialista em Regulação/CF/Anatel/2008)** Pelo princípio da continuidade, durante o período do contrato de concessão, a prestação do serviço não deve ser interrompido.
- 19. (Cespe – Procurador/MPJTCU/2003)** O princípio da continuidade do serviço público impossibilita a suspensão da execução do contrato em razão de inadimplência do poder público.
- 20. (Cespe – Analista Processual/MEC/2014)** Em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, é indispensável que o interessado seja representado, no curso de processo administrativo disciplinar, por advogado capaz de oferecer defesa técnica.
- 21. (Cespe – Administrador/MIN/2013)** O desfazimento da nomeação de um agente administrativo somente pode ocorrer depois de assegurada a ele a garantia do contraditório e da ampla defesa.
- 22. (Cespe – Ministério da Justiça 2014)** O fundamento da prescrição administrativa reside no princípio da conservação dos valores jurídicos já concretizados, visando impedir, em razão do decurso do prazo legalmente fixado, o exercício da autotutela por parte da administração pública.

GABARITO

1. E	6. C	11. X	16. C	21. C
2. C	7. C	12. C	17. E	22. C
3. C	8. E	13. E	18. C	
4. E	9. C	14. C	19. E	
5. C	10. E	15. C	20. E	

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7ª Ed. Niterói: Impetus, 2013.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENDES, Gilmar. **O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras**. Salvador: Revista Diálogo Jurídico, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br/pdf/5/dialogo-juridico-05-agosto-2001-gilmar-mendes.pdf>>. Acesso em: 2/8/2014.